

Éloi LAURENT
Sciences Po, Stanford University

La transition juste, nouveau horizon de la coopération internationale

1/ COMMENT DÉFINIR LA « TRANSITION JUSTE ? »

La notion de « transition juste » fête en 2023 ses 30 ans : le syndicaliste américain Tony Mazzocchi¹ proposait dès 1993 de protéger les emplois, les revenus et les retraites des salariés des industries fossiles aux États-Unis, dont il pressentait qu'ils seraient vite soumis à des contraintes environnementales fortes du fait de la crise climatique qui s'annonçait déjà.

L'idée de transition juste a depuis fait son chemin et on la retrouve aujourd'hui à l'agenda de nombreuses organisations et institutions nationales et internationales (BIT, GIEC, Belgique, Ecosse, etc.) et même au centre des négociations climatiques depuis la déclaration de la COP 26 en décembre 2021² et le lancement des premiers accords dits « Just Energy Transition Partnership (JETP) ».

Mais il faut bien s'entendre sur la signification du terme. La transition juste ne doit plus seulement être comprise comme un accompagnement social ou une compensation financière des politiques d'atténuation des crises écologiques, mais plus largement comme une stratégie holistique de transition sociale-écologique déployée sur tous les fronts de la crise écologique.

¹ Mazzochi, Tony. "A Superfund for Workers." *Earth Island Journal* 9, no. 1 (1993): 40–41.

² 'Supporting the Conditions for a Just Transition Internationally', which was preceded by the 2018 "Silesia Declaration".

Dans cette perspective élargie, la transition juste recouvre trois champs d'action pour les politiques publiques (Laurent, 2023)³ :

- Analyser systématiquement les chocs écologiques (tels que les vagues de chaleur ou les inondations) et les politiques écologiques (telles que la fiscalité sur l'énergie et/ou le carbone) sous l'angle de la justice sociale pour minimiser les inégalités sociales et les dégradations environnementales et maximiser les co-bénéfices sociaux et environnementaux ;
- Donner la priorité, dans la conception des politiques de transition juste, au bien-être humain dynamique éclairé par ces enjeux de justice plutôt qu'à la maximisation de la croissance économique ; autrement dit, mener la transition juste dans le cadre d'une économie du bien-être définie comme le développement humain (santé, éducation, emploi) dans le cadre des limites planétaires ;
- Concevoir et mettre en œuvre les politiques de transition juste de manière démocratique en garantissant la compréhension, le soutien et la participation des citoyen(ne)s.

2/ QUE SERAIENT DES POLITIQUES DE « TRANSITION JUSTE ? »

Mettre en œuvre une politique de transition juste revient essentiellement à articuler entre eux enjeux sociaux et défis environnementaux pour permettre un progrès simultanément dans l'une et l'autre dimension, soit parce que le progrès dans l'une conduit à un progrès dans l'autre (comme dans le cas de la rénovation thermique d'un logement, où le progrès environnemental induit un progrès social), soit parce que la résultante de la politique sociale-écologique induit un progrès parallèle dans l'un et l'autre domaine (comme dans le cas d'une fiscalité sur le carbone dont les revenus sont reversés aux plus modestes).

Mais, dans bien des cas, envisager et concevoir une politique de transition juste consiste à reconnaître la nécessité d'un arbitrage entre la question sociale et la question environnementale pour le surmonter : c'est l'exemple de la fiscalité énergétique sans compensation sociale ou de la lutte contre la pollution de l'air dans les espaces urbains via des zones à faibles émissions sans aide financière à la mobilité bas-carbone. Ces politiques peuvent, si l'on n'y prend garde, avoir des conséquences néfastes non seulement sociales, mais aussi politiques, conduisant à accroître la défiance de la population à l'égard de la transition écologique. Cela ne signifie pas que l'arbitrage entre écologie et social est insurmontable : cela veut simplement dire qu'il doit être reconnu pour être transformé en une synergie sociale-écologique (une zone à faible émission avec des compensations sociales suffisantes permet d'améliorer la santé des plus vulnérables tout en garantissant leur mobilité et leur niveau de vie).

Des trois voies d'action détaillées plus haut découlent en particulier trois types de politiques de transition juste :

- Mesurer et atténuer les inégalités de la « non-transition » actuelle : la situation dans laquelle les crises écologiques s'aggravent sans réponse adéquate génère des inégalités sociales qui touchent en premier lieu les plus démunis (c'est le coût social de la non-transition) ; ces inégalités environnementales (telles que la précarité énergétique et l'insécurité alimentaire) doivent être rendues visibles et atténuées ;
- Réduire les inégalités sociales pour atténuer les crises écologiques et réciproquement : les politiques fiscales visant la réduction des inégalités de revenu ou de richesse peuvent atténuer les dégradations environnementales tandis que les politiques de transition écologique peuvent réduire les inégalités sociales et améliorer le bien-être des plus pauvres et des plus vulnérables ;
- Concevoir puis mettre en œuvre avec les citoyen(ne)s des politiques sociales-écologiques, qui peuvent, ici et

LES QUATRE PRINCIPES DE LA TRANSITION JUSTE GLOBALE

- 1. Accompagnement des travailleurs dans la transition vers de nouveaux emplois** : Nous entendons soutenir les communautés et les régions qui sont particulièrement vulnérables aux effets économiques, sociaux et sur l'emploi d'une transition mondiale vers un abandon des activités à forte intensité de carbone, et nous prendrons en compte les impacts de cette transition mondiale dans les économies en développement et émergentes.
- 2. Soutenir et promouvoir le dialogue social et l'engagement des parties prenantes** : Nous reconnaissons que l'élaboration de plans de transition juste efficaces, cohérents au niveau national, pilotés localement et mis en œuvre au sein des pays supposent un dialogue social efficace et inclusif.
- 3. Stratégies économiques** : Nous reconnaissons que soutenir une transition juste d'une économie à forte intensité de carbone vers un avenir zéro émission nette implique non seulement le soutien à l'énergie propre pour renforcer les fondements écologiques de l'économie, mais nécessite également des cadres favorables et un soutien économique et industriel plus large pour les travailleurs, les entreprises, les communautés et les pays pour créer des économies durables et compétitives qui favorisent une croissance économique économe en ressources, créent des revenus et des emplois décents et réduisent la pauvreté et les inégalités.
- 4. Travail local, inclusif et décent** : nous viserons à ce que les nouveaux emplois et les emplois en transition soutiennent la création d'un travail décent et durable pour les personnes dans leurs territoires, associé à un soutien efficace à la reconversion professionnelle et à la formation ainsi qu'une protection sociale adéquate, inclusive et durable pour ceux qui en ont besoin.

Source: Supporting the Conditions for a Just Transition Internationally, décembre 2021. Signée par le Royaume-Uni, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Pologne, l'Espagne, la Suède, les États-Unis.

maintenant et à long terme, réduire simultanément les inégalités sociales et la dégradation de l'environnement (c'est typiquement le cas des politiques de logement durable).

3/ DES JTT AU JETP : VERS UNE TRANSITION JUSTE HOLISTIQUE

Dans le champ de la coopération internationale, la notion de transition juste s'est d'abord traduite, en 2021, par la conclusion d'une « transaction pour la transition juste » (Just Transition Transaction, JTT) sous l'égide d'un consortium multilatéral, visant à permettre la suppression progressive du charbon dans le mix énergétique sud-africain dans l'esprit de l'Accord de Paris⁴.

Ce premier partenariat, limité dans son champ, a été par la suite élargi pour prendre la forme d'un « partenariat

pour une transition énergétique juste », annoncé lors de la COP 26 à Glasgow en novembre 2021 dans la foulée de la Déclaration sur la transition juste (encadré).

Les cinq bailleurs de fonds ont alors consenti 8,5 milliards de dollars au gouvernement sud-africain, lequel a publié son plan de mise en œuvre (JETP IP) lors de la COP 27 à Sharm El Sheikh indiquant que le JETP pourrait permettre d'éviter jusqu'à 1,5 gigatonnes d'émissions de gaz à effet de serre au cours des deux prochaines décennies. Dans la foulée, en novembre 2022, était annoncé un deuxième JETP conclu avec l'Indonésie pour 20 milliards de dollars, puis, en décembre 2022, un troisième partenariat avec le Vietnam pour un montant de 15,5 milliards de dollars. Au sommet Union européenne - Union africaine du 18 février 2022 était proposé l'établissement de nouveaux partenariats pour une transition énergétique juste en Afrique, dont le premier a été conclu avec le Sénégal.

3 Laurent, É. (2023). Économie pour le XXIe siècle: Manuel des transitions justes. La Découverte.

4 Steyn, G., Tyler, E., Roff, A., Renaud, C., Mgoduso, L. (2021) «The Just Transition Transaction: A Developing Country Coal Power Retirement Mechanism» Meridian Economics, Cape Town: South Africa.

D'un prototype sectoriel pour un pays, les partenariats énergétiques pour la transition juste gagnent donc en généralité pour inclure tous les éléments des stratégies énergétiques nationales et s'appliquer à une pluralité de pays. C'est le sens de l'initiative « Climate Promise » lancée par le PNUD, qui aide 34 pays et territoires à travers le monde (dont la Serbie, le Costa Rica ou le Zimbabwe) à consolider les principes, les processus et les pratiques de la transition juste.

Cette logique d'élargissement vers une transition juste holistique pourrait se poursuivre dans cinq directions :

- Sur le front de la crise climatique : combiner les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à des objectifs d'amélioration du bien-être humain à commencer par les objectifs d'emploi et de santé ;
- Lier les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement à l'accélération de la baisse des émissions dans les pays de l'OCDE afin de parvenir à une transition globale juste ;
- Élargir l'objet des partenariats de transition juste pour inclure la réponse aux chocs écologiques à commencer par les chocs climatiques (canicules, sécheresses, inondations, etc.) afin de réduire les inégalités sociales qu'ils engendrent ;
- Élargir l'objet des partenariats de transition juste pour inclure la préservation des écosystèmes et de la biodiversité en lien avec le bien-être humain, dans une approche relationnelle et non instrumentale des ressources naturelles et des espèces non-humaines telle que promue par l'IPBES⁵ ;
- Renforcer la dimension participative des politiques de transition juste en s'assurant en particulier du respect des droits des communautés indigènes tel que promu par la stratégie globale de la COP 15⁶.

5 Pascual, U., Balvanera, P., Anderson, C.B. et al. Diverse values of nature for sustainability. *Nature* 620, 813–823 (2023).

6 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, Décembre 2022.



Éloi Laurent est économiste senior à l'OFCE/ Sciences Po et enseigne à Ponts Paris Tech, à l'Essec Business School et à Stanford University. Ses travaux portent sur l'économie du bien-être et la social-écologie.

Expertise France (Groupe AFD)

40, boulevard de Port-Royal, 75005 Paris

Conception et réalisation : JeanJean Factory

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Retrouvez les autres publications dans cette collection :

<https://www.expertisefrance.fr>

